



**BUREAU DU COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS
DU NOUVEAU-BRUNSWICK**

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
SUR L'INVESTIGATION,**

**PAR L'HON. PATRICK A.A. RYAN, C.R.,
COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS,**

**AU SUJET DES ALLÉGATIONS FAITES PAR M. DONALD ARSENEAULT,
DÉPUTÉ DE DALHOUSIE – RESTIGOUCHE - EST, DE CONTRAVENTIONS
POSSIBLES À LA *LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS*
DES DÉPUTÉS ET DES MEMBRES DU CONSEIL EXÉCUTIF PAR LE VICE-
PREMIER MINISTRE DALE GRAHAM, DÉPUTÉ DE CARLETON ET
MINISTRE DES RESSOURCES HUMAINES**

Déposé auprès du président de la Chambre

Le **17** octobre 2006

Rapport du commissaire

le 17 août 2006

Envoyé à Traduction des débats

le 17 août 2006

Reçu de Traduction des débats

le 21 septembre 2006

Envoyé à l'imprimeur

le 2 octobre 2006

Rapport au président de
l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
sur l'investigation,

par l'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.,
commissaire aux conflits d'intérêts,

au sujet des allégations faites par M. Donald Arseneault, député de Dalhousie-
Restigouche-Est, de contraventions possibles à la *Loi sur les conflits d'intérêts des
députés et des membres du Conseil exécutif* par le vice-premier ministre Dale Graham,
député de Carleton et ministre des Ressources humaines

[TRADUCTION]

INTRODUCTION

- [1] Donald Arseneault, député provincial de la circonscription de Dalhousie-
Restigouche-Est, fait parvenir le 8 mai 2006 au bureau du commissaire aux conflits
d'intérêts des documents en date du 5 mai, appuyés par un affidavit supplémentaire
fait le 10 mai, pour alléguer sous serment que le vice-premier ministre Dale
Graham, député provincial de la circonscription de Carleton et ministre des
Ressources humaines, a contrevenu à la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et
des membres du Conseil exécutif*. En vertu de l'article 36 de la loi, M. Arseneault
me demande de mener une investigation sur les contraventions alléguées.
- [2] M. Arseneault allègue que le vice-premier ministre a servi ses propres intérêts
privés et ceux de sa compagnie, Grama's Bake Shop Ltd., et laisse entendre que,
même si cette compagnie est en fiducie sans droit de regard, la fréquentation, par le
vice-premier ministre et ses collaborateurs, de l'établissement de la compagnie, la
possession et l'utilisation de la carte de crédit de la compagnie et le fait que l'hon.
Dale Graham figure comme administrateur dans le rapport de la compagnie pour
2005 prouvent qu'il continue d'être actif dans la gestion de cette compagnie.
- [3] Le 9 juin 2006, le vice-premier ministre Graham dépose sa réponse aux allégations.
- [4] En juillet, le plaignant est invité à répondre au mémoire de l'hon. M. Graham et à
me donner toute nouvelle indication concernant sa plainte. Puisque M. Arseneault
n'a fourni aucune nouvelle documentation ni indication, j'ai poursuivi
l'investigation en entendant les témoins mentionnés dans la réponse du vice-premier
ministre, soit sa secrétaire de direction, sa chef de cabinet et la fiduciaire de la
compagnie.

LOI

- [5] L'article 4 de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* interdit aux parlementaires de servir leur intérêt privé ou celui d'une autre personne, en ces termes :

4 Lorsqu'il remplit ses fonctions, un député ou un membre du Conseil exécutif ne doit pas prendre de décision ou participer à la prise de décision qui, comme il le sait ou devrait raisonnablement le savoir, peut servir ses intérêts privés ou ceux d'une autre personne.

- [6] L'article 14 de la loi vise à interdire à tout membre du Conseil exécutif, dont le vice-premier ministre ou la vice-première ministre, d'exercer la gestion d'une compagnie et de détenir un poste d'administrateur d'une compagnie, à moins que ce poste ne fasse partie de ses fonctions de membre du Conseil exécutif. Le paragraphe 14(2) prévoit des exceptions sur approbation du commissaire.

Activités interdites

14(1) Un membre du Conseil exécutif ne doit pas

- a) exercer un commerce, un métier, un emploi ou une profession,
- b) exercer la gestion des affaires d'une corporation,
- c) faire des affaires par l'intermédiaire d'une société en nom collectif ou d'une entreprise individuelle,
- d) détenir ou négocier des valeurs mobilières, des actions, des valeurs à terme ou des marchandises, ou
- e) détenir une fonction ou un poste d'administrateur, à moins que la fonction ou le poste d'administrateur ne fasse partie de ses fonctions de membre du Conseil exécutif.

Approbation par le Commissaire

14(2) Un membre du Conseil exécutif peut se livrer à une activité interdite au paragraphe (1)

- a) s'il a divulgué tous les faits importants au Commissaire,
- b) si le Commissaire est convaincu que l'activité, si elle est exercée de la manière stipulée, ne créera pas de conflit entre les intérêts privés du membre du Conseil exécutif et ses fonctions publiques,
- c) si le Commissaire a donné au membre du Conseil exécutif son approbation écrite et lui a stipulé de quelle manière l'activité pouvait être exécutée, et

- d) si le membre du Conseil exécutif exécute l'activité de la manière stipulée.

Délai d'exécution

- 14(4) Une personne qui devient membre du Conseil exécutif doit se conformer au paragraphe (1) ou obtenir l'approbation du Commissaire prévue au paragraphe (2) dans les soixante jours qui suivent sa nomination.

CONTRAVENTIONS ALLÉGUÉES

- [7] M. Arseneault qualifie les contraventions alléguées d'irrégularités de la part du vice-premier ministre, c'est-à-dire de conduite répréhensible de la part du député de Carleton. Les allégations sont réparties dans cinq rubriques que je résume à tour de rôle. 1. L'hon. Dale Graham a dépensé plus de 2 300 \$ chez Grama's, en repas pris par son équipe et lui - repas remboursés par le gouvernement - à l'occasion de 50 visites chez Grama's du 1^{er} janvier 2003 au 9 novembre 2005, ce qui a servi ses intérêts privés et ceux de sa compagnie, Grama's, en contravention à l'article 4 de la loi. 2. L'hon M. Graham a utilisé une carte de crédit au nom de Grama's pour réserver un déplacement à Las Vegas parrainé et remboursé par le gouvernement tandis que la compagnie accumulait des milles de récompense Air Miles liés à la carte de crédit, ce qui est contraire à l'article 4. 3. L'hon. M. Graham est un administrateur de Grama's, comme le montre le rapport annuel déposé par la compagnie, poste interdit par l'article 14. 4. En tant que membre du Conseil exécutif, l'hon. M. Graham a exercé la gestion des affaires d'une corporation - Grama's -, ce qui est contraire à l'article 14. 5. Conjugués, les faits reprochés, selon la plainte, constituent un conflit d'intérêts.

ORDONNANCE DEMANDÉE

- [8] En plus de sanctions pour contraventions à la loi, M. Arseneault demande une ordonnance portant que a) le vice-premier ministre démissionne de son poste d'administrateur de Grama's, b) que ce dernier annule sa carte de crédit de la compagnie, c) que Grama's renonce à réclamer les milles de récompense et d) qu'il soit enjoint au vice-premier ministre de ne pas fréquenter aussi assidûment Grama's.

RÉPONSE DE L'HON. M. GRAHAM

- [9] En bref, voici la position de l'hon. M. Graham, en ses termes :
- 1) les affaires qui font l'objet de la plainte ne constituent pas, en l'occurrence, des contraventions à la loi ni des motifs suffisants pour que vous meniez une investigation ;

- 2) par contre, si, à votre avis, une contravention a effectivement été commise, elle était sans importance et a été commise par inadvertance ou à la suite d'une erreur de jugement faite de bonne foi et, aux termes du paragraphe 41(3) de la loi, ne justifie donc aucune sanction. [Traduction.]

PARAGRAPHE 41(3)

- [10] Lorsque des allégations de contravention sont soulevées et que je détermine qu'une investigation doit être menée, la loi établit les sanctions que le commissaire peut recommander. Le paragraphe auquel renvoie l'hon. M. Graham est le suivant :

41(3) Si le Commissaire détermine qu'une contravention a été commise en dépit de toutes les mesures raisonnables que le député a prises pour l'éviter ou qu'une contravention a été commise qui était sans importance ou qui a été commise par inadvertance ou à la suite d'une erreur de jugement faite de bonne foi, le Commissaire doit l'indiquer dans son rapport et recommander qu'aucune sanction ne soit prise.

REPAS CHEZ GRAMA'S DANS UN VILLAGE À UN SEUL RESTAURANT

- [11] La compagnie Grama's Bake Shop Ltd. est détenue en fiducie sans droit de regard aux termes d'un accord de gestion sans droit de regard depuis le 12 octobre 2000. Mon prédécesseur à la charge de commissaire a approuvé l'accord de fiducie.
- [12] La compagnie exploite un restaurant et une boulangerie à Centreville. Le restaurant est le seul dans le village et appartient à l'hon. M. Graham et à M^{me} Graham depuis de nombreuses années. L'entreprise a été constituée en corporation en 1981 et est exploitée par le ministre et sa femme. La résidence et le bureau de circonscription de l'hon. M. Graham se trouvent à Centreville. La chef de cabinet du ministre organise les réunions de direction tenues à Centreville. Les gens qui s'y rendent se réunissent parfois pour des repas d'affaires chez Grama's, qui est le seul restaurant dans un rayon de 10 km du village.
- [13] L'hon. M. Graham ne conteste pas l'allégation selon laquelle le restaurant Grama's fait des affaires payées par le gouvernement, mais il insiste pour dire que cela ne porte pas à conséquence, car la compagnie est régie par un accord de gestion sans droit de regard approuvé par le commissaire précédent, en application du paragraphe 14(2) de la loi.
- [14] Le ministre répond à la plainte en ces termes :

...Grama's est le seul restaurant à Centreville, qui se trouve être le lieu de ma résidence et de mon bureau de circonscription. En général, ma chef de cabinet et moi passons la journée du lundi à Centreville, à mon bureau de

circonscription, pour exercer mes responsabilités en tant que député de l'endroit et ministre de la région. Relativement à mes responsabilités de ministre, ma chef de cabinet organise parfois des déjeuners de travail au restaurant Grama's. Les repas achetés chez Grama's qui font l'objet de la plainte de M. Arseneault ont été achetés par ma chef de cabinet dans ces circonstances, et ce, pendant environ 30 mois. Il est probable que d'autres employés provinciaux achètent aussi des repas chez Grama's lorsqu'ils s'occupent d'affaires du gouvernement dans la région de Centreville. Même si je rejette expressément et que je prends mal l'insinuation selon laquelle je favorise de façon irrégulière le volume d'affaires de Grama's, je n'arrive toujours pas à voir le rapport de tels achats avec la loi. Tel qu'il a été signalé ci-dessus, le commissaire [précédent] a approuvé mes liens continus avec Grama's, sous réserve de l'accord de gestion sans droit de regard. Je croyais et je crois encore comprendre que, aussi longtemps qu'une entreprise est partie prenante d'un tel accord de fiducie sans droit de regard, elle peut continuer de faire des affaires avec le gouvernement. Les achats de repas n'enfreignent ni la lettre ni l'esprit de l'accord ou de la loi. Bien que je ne me rappelle pas que la question des achats de repas chez Grama's, par moi, par mon équipe ou par d'autres personnes à Centreville, ait été soulevée au cours des diverses rencontres que j'ai eues avec le commissaire au fil des années, j'aurais été étonné s'il avait interdit ces achats comme condition de son approbation. J'ai certainement suivi ce principe, et rien ne m'a amené à penser le contraire. Si, toutefois, vous concluez, par suite de la plainte, que ces achats devraient cesser, je suivrai bien entendu vos avis et conseils et je prierai les membres de mon équipe de manger ailleurs lorsqu'ils seront dans le coin. Si c'est votre conclusion, je fais respectueusement valoir, une fois de plus, que les incidents particuliers qui font l'objet de la plainte devraient être traités comme sans importance et ne méritent pas de sanction au titre du paragraphe 41(3) de la loi. [Traduction.]

- [15] Debbi Graham, chef de cabinet du vice-premier ministre, a dit qu'elle prenait les dispositions pour les réunions, d'habitude les lundis, afin de discuter les affaires de la circonscription. Environ 50 réunions ont eu lieu au cours d'une période de 149 semaines. La chef de cabinet a dit qu'il ne lui est jamais venu à l'idée qu'une contravention à la loi était commise. Les gens qui participaient aux réunions devaient manger, et il n'y avait aucun autre restaurant dans un rayon de 10 km. La chef de cabinet a précisé que Grama's Bake Shop Ltd. n'a accordé aucun traitement de faveur, aucun marché et aucun rabais. J'ai eu une entrevue avec Debbi Graham à Centreville le 28 juillet 2006.

- [16] J'ai aussi eu une entrevue, le 28 juillet, avec Wanda Forsythe, fiduciaire de Grama's. Elle a confirmé les propos de la chef de cabinet au sujet des réunions chez Grama's.

CARTE DE CRÉDIT DE GRAMA'S

- [17] Une carte de crédit au nom de Grama's a servi à l'achat de billets en vue de la participation de l'hon. M. Graham à un déplacement professionnel gouvernemental à Las Vegas en mars 2003. M. Arseneault allègue que l'hon. M. Graham ne devrait pas posséder une carte de crédit de la compagnie Grama's. Le député laisse entendre que le fait de posséder la carte de crédit indique que l'hon. M. Graham participe à la gestion. En outre, M. Arseneault prétend que l'utilisation de la carte de crédit de la compagnie a fait accumuler à celle-ci des milles de récompense Air Miles, qui peuvent être convertis en avantage pour le détenteur de la carte de crédit. Sauf indication contraire, il se peut donc, selon l'argument, que l'hon. M. Graham ait utilisé la carte de crédit pour servir son intérêt privé ou celui de Grama's en recevant de la compagnie de carte de crédit des milles de récompense que sa compagnie, Grama's, pourra utiliser.
- [18] L'hon. M. Graham a répondu aux allégations en ces termes :

(a) POSSESSION D'UNE CARTE DE CRÉDIT PROFESSIONNELLE AU NOM DE GRAMA'S

J'ai détenu une carte de crédit professionnelle au nom de Grama's pendant de nombreuses années avant de devenir membre du Conseil exécutif. La compagnie de carte de crédit émettait d'office de nouvelles cartes tous les deux ou trois ans, et je n'en faisais pas de cas. À ma connaissance, aucune disposition de la loi n'interdit de détenir une telle carte ou de retirer d'autres avantages de Grama's, pourvu que le commissaire [précédent] ait approuvé mon rôle continu auprès de Grama's en application du paragraphe 14(2), ce qu'il a fait. À ma connaissance, aucune clause de l'accord de gestion sans droit de regard ne peut non plus être interprétée comme interdiction à cet égard. J'ai fait une divulgation complète et exacte de ma situation en matière de cartes de crédit dans le premier état de divulgation, sur la formule 1, que j'ai communiqué au commissaire [précédent] le 28 juin 2000 et j'ai mis à jour les renseignements chaque année dans mes états de divulgation subséquents. Je ne me rappelle aucune discussion avec le commissaire [précédent] au sujet de la carte de crédit en question, mais il est certain que je n'avais et n'ai toujours aucune raison de croire qu'elle posait un problème aux termes de la loi, du moment que les soldes dûs étaient entièrement payés dans les 30 jours, ce qui a toujours été l'usage. Pour répondre

pleinement aux allégations selon lesquelles le fait de détenir cette carte de crédit constituait une contravention à la loi, j'invoque de nouveau l'approbation du commissaire [précédent] à l'égard de ma participation continue auprès de Grama's, sous réserve de l'accord de gestion sans droit de regard. Je le répète : si vous décidez de faire de l'aliénation de la carte de crédit une condition de toute approbation future, je suivrai certainement vos conseils ou votre directive. [Traduction.]

(b) UTILISATION D'UNE CARTE DE CRÉDIT POUR RÉSERVER UN DÉPLACEMENT À LAS VEGAS

J'ai expliqué dans ma lettre précédente, que je vous ai adressée le 4 mai 2006, les circonstances entourant l'incident. Comme je l'ai expliqué, c'est tout à fait par inadvertance que ma secrétaire s'est servie du numéro de carte de crédit en question pour réserver le déplacement, et la situation a été rectifiée dès que j'en ai pris connaissance. À ce que je sache, c'est la seule fois que cette carte de crédit a été utilisée aux fins des affaires du gouvernement. Je nie formellement toute insinuation contenue dans la plainte de M. Arseneault, selon laquelle j'utilisais délibérément une carte de crédit personnelle ou professionnelle aux fins des affaires du gouvernement en vue d'accumuler des milles de récompense à titre personnel. Même si l'incident me gêne évidemment et que j'en assume pleinement la responsabilité, à ma connaissance, il ne constitue aucune contravention à la loi, pour les raisons précitées. Dans la mesure où des milles de récompense ont été portés à mon crédit par suite de l'erreur commise, je m'engage à les transférer à la province, si c'est possible, à les faire annuler ou à suivre toute autre directive que vous me donnerez. Si vous concluez que l'incident constituait effectivement une contravention à la loi, je fais respectueusement valoir que celle-ci était sans importance et a été commise par inadvertance - pour reprendre le libellé du paragraphe 41(3) - et qu'elle ne devrait donner lieu à aucune sanction. [Traduction.]

- [19] Pendant mon entrevue du 27 juillet 2006 avec Valerie Upton, secrétaire du vice-premier ministre, celle-ci a dit qu'elle ne possédait pas la carte comme telle mais simplement une liste de numéros de cartes de crédit, qui n'indique pas de nom. Elle a précisé qu'elle gardait cette liste dans un tiroir de son bureau et qu'elle n'avait aucune raison particulière de choisir le numéro en question lorsqu'elle organisait le déplacement à Las Vegas ; le numéro n'a servi qu'à faire la réservation initiale et non pas à d'autres aspects du déplacement. La secrétaire a affirmé catégoriquement que l'hon. M. Graham ne lui avait pas enjoint d'utiliser la carte en question mais que c'était son choix à elle, lequel s'est révélé une erreur.

- [20] Pendant mon entrevue avec la fiduciaire de Grama's, Wanda Forsythe, celle-ci m'a dit que l'hon. M. Graham détient effectivement une carte de crédit de Grama's mais que celle-ci sert rarement et seulement pour des sommes modiques. Il rembourse toujours la compagnie.
- [21] La fiduciaire dit que la compagnie accumule effectivement des milles de récompense par l'intermédiaire d'American Express. La fiduciaire est prête à renoncer aux milles de récompense liés au déplacement à Las Vegas si je l'ordonne.
- [22] Avant de perdre de vue l'argument relatif aux milles de récompense, il est important de souligner que la province du Nouveau-Brunswick détermine leur utilisation. Voici la directive actuelle : « les points de grand voyageur ou autres incitatifs obtenus grâce à des déplacements faits pour le gouvernement doivent être utilisés pour d'autres déplacements professionnels ».

L'HON. M. GRAHAM, ADMINISTRATEUR

- [23] M. Arseneault prétend que l'hon. M. Graham, malgré que son entreprise était assujettie à un accord de gestion sans droit de regard, participe à la gestion de la compagnie, comme le montre, entre autres, le fait qu'il figure comme administrateur de la compagnie dans le rapport annuel de 2005, déposé en application de la *Loi sur les corporations commerciales* du Nouveau-Brunswick. Le plaignant étaye son allégation en évoquant les obligations des administrateurs aux termes de diverses autres mesures législatives. Ainsi, selon l'argument avancé, si diverses lois imposent à un administrateur certaines obligations, ces obligations lui font exercer des fonctions de gestion. Puisque le ministre figure dans le rapport annuel de 2005, déposé par Wanda Forsythe, directrice générale, il s'ensuit qu'il participe forcément à la gestion de Grama's.
- [24] L'hon. M. Graham explique le contexte :

Grama's a été constituée en corporation en 1981, bien avant ma participation aux affaires publiques. Ma femme Shelley et moi étions les actionnaires de contrôle et nous étions tous les deux administrateurs de la compagnie. Le père de Shelley, Burney MacDougall, détenait aussi une part afin d'être admissible comme troisième administrateur, ce qui était alors, d'après ce que je comprenais, le nombre minimum de parts exigé. Grama's a poursuivi ses activités comme restaurant et petite boulangerie à Centreville, au Nouveau-Brunswick. L'entreprise était exploitée par ma femme et moi et a été notre unique gagne-pain jusqu'à mon élection comme député en 1993. Nous avons continué d'exploiter l'entreprise après ma première élection, en 1993, et les élections suivantes, en 1995 et en 1999. Grama's est le seul restaurant à Centreville. Le restaurant le plus près se trouve à Florenceville, à 10 km environ.

Aux alentours du 1^{er} mai 2000, j'ai reçu de votre prédécesseur à la charge de commissaire aux conflits d'intérêts une lettre m'avisant de la proclamation de la loi et de mon obligation de faire une divulgation en application de celle-ci. J'ai rempli un état de divulgation privée (formule 1) et un état sur les corporations privées (formule 3), au sujet de Grama's, sur les formules fournies par le commissaire le 28 juin 2000. Des copies des deux formules sont jointes à la présente. Comme vous pourrez le constater, j'ai divulgué clairement dans la partie D-2 de la formule 3 que ma femme et moi étions membres de la direction et du conseil de Grama's. Après avoir déposé les formules, j'ai rencontré le commissaire le 19 juillet 2000. Il m'a fait savoir que, afin de me conformer à la loi, je devais me dessaisir de mes intérêts dans Grama's ou les placer dans une fiducie sans droit de regard. Le commissaire a confirmé cette information dans la lettre qu'il m'a adressée le 20 juillet 2000, dont copie est ci-jointe. Dans sa lettre ultérieure du 24 juillet 2000, qui se trouve aussi ci-jointe, il a recommandé explicitement que Grama's soit assujettie à un accord de gestion sans droit de regard et m'a fourni un modèle d'accord à remettre à mon avocat. Mon avocat s'est ensuite adressé directement au commissaire afin de mettre au point une formule d'accord de gestion sans droit de regard, qui a été signée le 12 octobre 2000 et remise au commissaire peu après. Le commissaire a confirmé sa satisfaction à l'égard de l'accord dès sa réception. J'ai cru comprendre que, étant donné que l'accord était en vigueur, et du moment que je le respectais, j'étais en conformité avec la loi. Plus précisément, le commissaire ne m'a pas enjoint - et mon avocat ne m'a pas conseillé - de démissionner à titre d'administrateur de Grama's, et l'accord ne prévoyait aucune exigence du genre. Si le commissaire m'avait conseillé de démissionner, j'aurais certainement obtempéré, mais il ne l'a pas fait.

J'ai déposé chaque année par la suite un état abrégé de divulgation privée sur la formule demandée par le commissaire. Chaque année, j'ai répondu véridiquement à la question A-4 A. de la formule, comme quoi aucun changement n'était intervenu depuis ma déclaration initiale relativement aux postes d'administrateur ou aux autres fonctions qu'un membre de ma famille ou moi détenions dans une corporation. Comme il est indiqué ci-dessus, dans ma déclaration initiale au commissaire en juin 2000, j'ai divulgué les postes d'administrateurs et autres fonctions que ma femme et moi occupions auprès de Grama's, et ma réponse sur les formules de divulgation subséquentes a confirmé que nous occupions toujours tous les deux des postes d'administrateurs de Grama's. Comme vous le savez, une rencontre personnelle avec le commissaire a suivi le

dépôt de chaque déclaration. À aucune de ces rencontres le commissaire n'a-t-il exprimé des préoccupations quant à mon rôle continu d'administrateur de Grama's. [Traduction.]

- [25] La fiduciaire, Wanda Forsythe, qui a déposé le rapport annuel pour 2005, a dit qu'elle a simplement suivi les précédents de la compagnie pour ce qui est de déposer les rapports annuels, dans lesquels l'hon. M. Graham figure comme administrateur. Elle a rempli elle-même les rapports annuels, sans directives. J'ai rencontré la fiduciaire à Centreville le 28 juillet 2006 et j'ai tenu deux entrevues au téléphone avec elle, le 31 juillet et le 1^{er} août.

THÈSE DE LA CONJUGAISON DES FAITS REPROCHÉS : LE MAILLON LE PLUS FAIBLE

- [26] M. Arseneault veut que je tire la conclusion suivante : peu importe le bien-fondé ou non de chacune des allégations de contravention, les faits reprochés, conjugués, constituent une contravention à la loi. Je ne suis pas prêt à accepter un tel argument dans l'investigation faisant l'objet du présent rapport. Les analyses qui suivent révéleront la faille inhérente à la thèse de la conjugaison, selon laquelle les faits reprochés se combinent en un tout. Le bien-fondé de chacune des allégations, individuellement, doit être établi sur la foi de la preuve présentée.

CONCLUSION À TIRER DE LA PREUVE

REPAS CHEZ GRAMA'S

- [27] L'hon. M. Graham indique que le fait de faire prendre des repas, en équipe, chez Grama's n'a jamais été discuté avec le commissaire précédent, qui a approuvé la conclusion d'un accord de gestion sans droit de regard. Cela ne me surprend pas, mais je serais surpris d'apprendre que, dans l'hypothèse où le sujet avait été soulevé, le commissaire n'aurait pas donné à l'hon. M. Graham une mise en garde sur l'apparence de conflit. L'apparence comme telle ne constitue pas une contravention à la loi.
- [28] Les réunions chez Grama's ont eu lieu régulièrement sur une période d'un peu moins de trois ans. Il est allégué que le ministre favorise l'achalandage à son restaurant, ce qui pourrait, en fin de compte, lui profiter en servant ses intérêts privés et ceux de sa compagnie, même si les bénéfices sont peut-être infimes.
- [29] Je ne peux conclure que le ministre a voulu délibérément créer un conflit ou accumuler des bénéfices, puisqu'il s'agit de réunions de travail liées à son bureau de circonscription, organisées par sa chef de cabinet, et que Grama's est le seul restaurant dans le village et, en fait, dans un rayon de 10 km. Disons que toute personne du village se demanderait où trouver ailleurs une table qui convienne.

- [30] Le gain financier est peut-être effectivement presque négligeable, mais gain il y a, aussi infime soit-il. Pour reprendre les propos de David Phillip Jones, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts de l'Assemblée législative du Yukon, dans son rapport annuel du 27 juin 2006 : les parlementaires, les ministres, les sous-ministres et le personnel du Cabinet et des caucus doivent toujours faire passer le bien collectif avant leurs intérêts privés, et l'apparence de probité doit être plus que plausible [Traduction.]
- [31] J'accepte l'explication du vice-premier ministre, de sa chef de cabinet et de sa fiduciaire. Toute contravention à l'article 4 est si minime qu'aucune sanction n'est nécessaire. M. Arseneault a demandé que j'ordonne à l'hon. M. Graham de ne pas fréquenter Grama's aussi souvent. Je ne donnerai pas cet ordre, mais je préciserai que suivre un tel conseil ne serait pas mauvais. La perception sera toujours la même si le conseil n'est pas suivi en ce qui a trait à la fréquentation du lieu d'affaires de la compagnie. Cependant, il serait presque absurde de dire que l'hon. M. Graham a agi intentionnellement en vue d'obtenir des gains, pour lui et sa compagnie, en dérogeant à l'accord de fiducie et en se servant de sa charge publique à des fins autres que le bien public.
- [32] Pour la jurisprudence en ce qui a trait aux intérêts privés, voir les décisions du commissaire Stuart Stratton, c.r., dans les affaires suivantes : Elizabeth Weir contre l'hon. Margaret-Ann Blaney, le 5 décembre 2000 (aucune contravention constatée); Bernard Richard contre l'hon. Jeannot Volpé, le 28 septembre 2001 (aucune contravention constatée); Bernard Richard contre Michael Malley, le 5 juin 2003 (reproche mais aucune contravention constatée). Adresse Web : <www.gnb.ca/legis/conflict/investigations/investigations-f.asp>.

MILLES DE RÉCOMPENSE

- [33] Il s'avère que la secrétaire de l'hon. M. Graham s'est servie par inadvertance de la carte de crédit de Grama's pour réserver le déplacement à Las Vegas, qui était parrainé par le gouvernement. Tout indique que la carte de crédit n'avait pas encore été utilisée pour des affaires d'intérêt public. La secrétaire de direction, Valerie Upton, confirme que c'est elle qui a sorti le mauvais numéro de carte de crédit du tiroir du bureau et a fait la réservation et que personne ne lui avait dit de se servir de ce numéro; elle assume la responsabilité de l'erreur. Elle est la première responsable, mais la responsabilité ultime revient au ministre, même s'il ne savait pas à ce moment-là que la carte de crédit de Grama's avait été utilisée.
- [34] La question est de savoir si Grama's Bake Shop Ltd. a profité d'un avantage du fait qu'elle a reçu des milles de récompense de la compagnie de carte de crédit. Il est allégué que le vice-premier ministre a procuré un avantage à sa compagnie en utilisant la carte de crédit de celle-ci. La compagnie pourrait sans doute convertir les milles de récompense afin d'économiser au moment d'une opération future. Par exemple, la fiduciaire, Wanda Forsythe, a dit que la compagnie avait à un moment

donné converti des milles de récompense pour obtenir un grille-pain de secours. La compagnie reçoit un mille de récompense pour chaque dollar dépensé.

- [35] M. Arseneault demande que l'hon. M. Graham annule la carte de crédit de la compagnie.
- [36] Les milles de récompense accumulés sont identifiables et peuvent être utilisés pour réduire les coûts d'un déplacement gouvernemental futur. L'allégation selon laquelle l'hon. M. Graham a contrevenu à la loi à cet égard est prématurée. De plus, la fiduciaire de Grama's Bake Shop Ltd. a toute latitude pour renoncer aux milles de récompense si la compagnie le veut. Il est aussi possible de transférer les milles de récompense au gouvernement si ce transfert est autorisé, de ne pas les utiliser ou de les laisser expirer.
- [37] Après avoir étudié la politique provinciale sur les milles de récompense, je recommande que le gouvernement mène une étude approfondie du problème. Lorsque que les parlementaires se servent de cartes de crédit dont ils paient personnellement les frais, le gouvernement profite de nombreux avantages gratuits, notamment le remboursement des frais des retards de vols, l'assurance contre le vol, l'indemnisation des bagages perdus, l'assurance-vie, le surclassement de chambre d'hôtel, le branchement Internet, l'inscription accélérée à l'hôtel et une meilleure documentation, pour n'en nommer que quelques-uns.
- [38] Je passe maintenant aux allégations plus déconcertantes avancées contre le vice-premier ministre. Elles sont liées les unes aux autres et, de prime abord, l'une viendrait appuyer l'autre et pourrait même en prouver le bien-fondé.

POSTE D'ADMINISTRATEUR ET ACCORD DE GESTION SANS DROIT DE REGARD

- [39] La première allégation est que l'hon. M. Graham figure comme administrateur de sa compagnie, Grama's. Il est sous-entendu que, si on est administrateur, on assume certaines responsabilités à l'égard de la compagnie et certaines obligations aux termes de divers textes de loi ; en conséquence, selon l'argument, on participe forcément à la gestion.
- [40] Le rapport annuel de la compagnie, que la fiduciaire du ministre a déposé auprès de la province et dans lequel l'hon. Dale Graham figure comme administrateur, n'est pas contesté. Le ministre prétend, par contre, que le commissaire précédent ne lui a jamais indiqué qu'il ne pouvait se présenter, comme il l'a toujours fait, comme administrateur d'une entreprise familiale dont lui et sa femme sont propriétaires. Il dit avoir compris qu'il ne pouvait participer à la gestion de la compagnie et qu'il se départait temporairement des droits de gestion, geste que le commissaire précédent avait approuvé.

- [41] La litanie d'obligations aux termes de divers autres textes de loi fédéraux et provinciaux est sans rapport aux obligations de l'hon. M. Graham en application de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*. À mon avis, ces obligations n'influent aucunement sur la façon dont la loi afférente aux parlementaires devrait être interprétée ou appliquée. Cette loi est autonome. La question est de savoir comment concilier le libellé de l'alinéa 14(1)e) avec celui des alinéas 14(2)c) et 14(2)d). Je répète : e), c) et d). Le premier porte sur le poste d'administrateur, et les autres portent sur l'approbation par le commissaire d'un accord de gestion sans droit de regard. En voici le texte :

14(1) Un membre du Conseil exécutif ne doit pas

- e) détenir une fonction ou un poste d'administrateur, à moins que la fonction ou le poste d'administrateur ne fasse partie de ses fonctions de membre du Conseil exécutif.

14(2) Un membre du Conseil exécutif peut se livrer à une activité interdite au paragraphe (1)

- c) si le Commissaire a donné au membre du Conseil exécutif son approbation écrite et lui a stipulé de quelle manière l'activité pouvait être exécutée, et
- d) si le membre du Conseil exécutif exécute l'activité de la manière stipulée.

- [42] J'ai déjà exposé l'explication qu'a donnée l'hon. M. Graham de l'historique de ses discussions avec le commissaire précédent et les raisons pour lesquelles il croit qu'il ne contrevient pas à la loi en occupant un poste d'administrateur. En l'occurrence, sa conviction est importante, mais elle importe moins que de déterminer la signification de l'alinéa 14(1)e), qui semble interdire explicitement aux membres du Conseil exécutif de détenir une fonction ou un poste d'administrateur, à moins que les fonctions de ministre l'exigent. Selon le simple libellé, l'hon. M. Graham semble avoir contrevenu à l'alinéa.

- [43] Hors contexte, il semblerait que l'hon. M. Graham ait contrevenu à l'alinéa 14(1)e). Arrêter là l'analyse ne rendrait pas service aux parlementaires et trahirait les règles d'interprétation qui s'appliquent lorsque des alinéas de la même loi sont discordants. En tant que commissaire, je me dois de considérer l'objet de la loi et de faire tout mon possible pour examiner les aspects concordants des alinéas contradictoires. Après tout, il existe une présomption de cohérence.

- [44] À la page 262 de la 4^e édition du livre de Ruth Sullivan intitulé *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, publié par Butterworths Canada en 2002, en concluant que les corps législatifs n'ont pas l'intention de formuler ou

d'autoriser l'édiction de textes contradictoires, l'auteur s'exprime ainsi :

Principe directeur. Les dispositions d'une loi sont présumées fonctionner ensemble, tant logiquement que téléologiquement, comme les diverses parties d'un tout. Les parties sont présumées s'assembler logiquement pour former un cadre rationnel, intrinsèquement cohérent ; parce que le cadre a une fin, les parties sont également présumées s'imbriquer d'une façon dynamique, chacune contribuant à la réalisation du but visé. [Traduction.]

- [45] J'ai l'intention d'interpréter l'article 14 de manière à ce que les paragraphes soient étudiés ensemble afin d'éviter des conflits et d'exposer l'objet véritable de la loi. Comme l'auteur de *Sullivan and Driedger* l'a dit à la page 263, la présomption de cohérence est quasiment irréfragable, et une contradiction ou une incohérence ne peut être tolérée ; une méthode de résolution doit être trouvée.
- [46] L'article 14 n'est pas compliqué. Le paragraphe (1) énumère les activités qu'un membre du Conseil exécutif ne peut exercer. Le paragraphe (2) énonce les exceptions et expose les règles d'activités que le commissaire a approuvées.
- [47] Si le législateur avait eu l'intention de limiter le pouvoir que détient le commissaire d'approuver des exceptions aux activités interdites, il l'aurait dit. À l'appui des pouvoirs d'approbation que prévoit le paragraphe 14(2), j'ai examiné d'autres articles qui énumèrent les pouvoirs du commissaire, notamment la gamme de sanctions que ce dernier peut recommander. Ces articles indiquent un éventail illimité de recommandations compatibles avec le pouvoir étendu qu'accorde le paragraphe 14(2). En outre, la loi dans son ensemble, même si elle est carrément contre tout abus de pouvoir, protège les droits des parlementaires parce que la constatation d'une contravention pourrait mettre fin à une carrière politique. Compte tenu de cette conséquence à elle seule, il faut peser avec circonspection les allégations, les explications et les autres éléments de preuve présentés contre le ou la parlementaire qui fait l'objet d'une investigation - ou en sa faveur.
- [48] À mon avis, le libellé du paragraphe 14(2) témoigne de l'intention du législateur : tenant compte de la possibilité d'une incompatibilité entre ce paragraphe et le reste de l'article 14, il prévoit donc sa propre solution. Cette solution consiste à accorder au commissaire la prérogative de déroger avec circonspection aux interdictions énumérées au paragraphe 14(1), pourvu que les conditions énoncées par le commissaire soient convenues et respectées.
- [49] L'hon. M. Graham a conclu un accord de gestion sans droit de regard qui a été approuvé par l'ancien commissaire en vertu du paragraphe 14(2), accord qui demeure en vigueur. Le ministre nie toute participation à la gestion qui n'est pas autorisée en vertu de l'accord. Sa déclaration est confirmée par la fiduciaire, qui m'a dit catégoriquement qu'elle gère l'entreprise comme si elle en était propriétaire.

Elle déclare que l'hon. M. Graham ne s'occupe d'aucun aspect de la gestion. Selon la fiduciaire, elle ne cherche ni n'obtient, de manière directe ou indirecte, aucun conseil, aucune directive et aucune instruction quant à l'exploitation de la compagnie; elle précise que toute autorité et toute responsabilité quant à la direction et à la gestion de la compagnie lui sont réservées. À mon avis, cela comprend ses responsabilités légales envers la province au titre de la *Loi sur les corporations commerciales* du Nouveau-Brunswick.

- [50] Les renseignements déposés chaque année au bureau du commissaire aux conflits d'intérêts depuis juin 2000 font état du poste d'administrateur de l'hon. M. Graham. La divulgation annuelle demeure jusqu'ici inchangée. Je ne peux que conclure que le commissaire précédent, en autorisant la conclusion d'un accord de gestion sans droit de regard, était conscient de la divulgation et n'avait pas d'objection.
- [51] Dans les circonstances, le titre d'administrateur inscrit dans les rapports annuels de la compagnie qui ont été déposées, sans consultation, par la fiduciaire, n'est que symbolique.
- [52] Il n'existe aucune preuve qui montre que l'hon. M. Graham a contrevenu à ses obligations aux termes de l'accord. Ses explications et celles de la fiduciaire sont incontestées, sauf par une allégation de soupçon, laquelle a été réfutée et expliquée. La leçon à tirer ici est qu'agir avant de réfléchir peut très bien créer une impression négative.
- [53] Bref, aucune preuve matérielle n'appuie l'allégation très grave selon laquelle l'hon. M. Graham a contrevenu à la loi en participant à la gestion de Grama's Bake Shop Ltd.


DÉCISION

- [54] 1. L'allégation concernant les milles de récompense dûs à la province et accumulés sur la carte de crédit professionnelle émise à Grama's Bake Shop Ltd. est prématurée. 2. En plus d'être un acte posé de bonne foi et fondé sur la conviction sincère de la part du vice-premier ministre d'avoir obtenu la permission tacite, sinon réelle, du commissaire précédent, le fait d'avoir, sur une période de 149 semaines, fait payer à la province certains de ses déjeuners de travail de circonscription a très peu servi les intérêts privés du vice-premier ministre et de sa compagnie, Grama's Bake Shop Ltd., et ne justifie pas de sanction. La gestion de la compagnie, dans un village doté d'un seul restaurant, est régie par les modalités d'un accord de gestion sans droit de regard approuvé par le commissaire précédent. 3. Le poste d'administrateur de Grama's Bake Shop Ltd. n'est pas exclu au titre de l'accord de gestion sans droit de regard; la divulgation complète au sujet du poste d'administrateur du vice-premier ministre a été faite au commissaire précédent en l'an 2000 et dans les états de divulgation annuels déposés par la suite au bureau du commissaire aux conflits d'intérêt; le paragraphe 14(2) de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* habilite le commissaire à

modifier les interdictions énoncées aux alinéas 14(1)b) et 14(1)e). 4. Aucune preuve ne montre que l'hon. M. Graham a participé à la gestion de sa corporation en contravention de l'accord de gestion sans droit de regard. 5. Est irrecevable, pour des raisons évidentes, la thèse selon laquelle les faits reprochés, collectivement, justifient d'une apparence de droit suffisante la prétention que l'hon. M. Graham participe indûment à la gestion de la compagnie.

[55] Je recommande qu'aucune sanction ne soit prise.

Fait à Fredericton le 17 août 2006.



L'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.

Conformément à l'article 40 de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, j'ai rencontré l'hon. Dale Graham le 17 août 2006 afin de lui donner les détails de mon rapport et de lui permettre de faire des observations avant que j'y mette la dernière main. Aucune observation n'a été faite.

Les motifs de la décision exposée dans mon rapport demeurent inchangés.



L'hon. Patrick A.A. Ryan, c.r.

